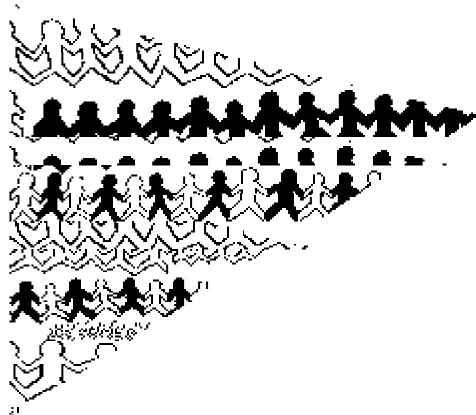


Veiligheidsregio Kennemerland

Conceptrapport onderzoek bedrijfsvoering

Ernst & Young | NOC*NSF
Partners in Sport

Ernst & Young
Quality In Everything We Do

Ernst & Young Advisory
Wassenaarseweg 80
2596 CZ Den Haag
Postbus 90636
2509 LP Den Haag
Tel.: +31 (0) 70 - 328 6666
Fax: +31 (0) 70 - 324 4003
www.ey.nl

Veiligheidsregio Kennemerland
t.a.v. de heer O.R. Wagner
Postbus 5514
2000 GM HAARLEM

Amsterdam, 19 maart 2010

Geachte heer Wagner,

Hierbij bieden we u het rapport 'Onderzoek bedrijfsvoering' aan. Aan dit rapport liggen de bevindingen ten grondslag van het onderzoek dat Ernst & Young heeft uitgevoerd.

De onderzoekswerkzaamheden zijn verricht in de periode van 1 februari 2010 t/m 29 maart 2010. De onderzoekswerkzaamheden hebben onder meer bestaan uit het bestuderen van documenten, houden van interviews en gedegen terugkoppeling van bevindingen aan betrokkenen. Het onderzoek heeft geleid tot het ontwikkelen van een foto van de bedrijfsvoering per februari 2010 en een beeld van de wenselijke richting van de bedrijfsvoering.

Ons rapport mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze is opgesteld. Het rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever, aangezien anderen die niet op de hoogte zijn van het doel van de werkzaamheden de resultaten onjuist kunnen interpreteren.

Het rapport mag niet zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming aan anderen worden verstrekt, anders dan verplicht bij of krachtens wet of gerechtelijk oordeel. Tevens mag u niet zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming uit het rapport citeren of laten citeren, al dan niet met bronvermelding.

Wij hopen dat dit rapport een positieve bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van de bedrijfvoering en control van de VRK en de relatie hieromtrent met de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

Met vriendelijke groet,
Ernst & Young Accountants

R. Ellermeijer RA

Inhoudsopgave

Versienr.	Datum	Status	Aan
3.0	*19 maart 2010*	*Definitief concept*	*Dagelijks Bestuur, ter attentie van de portefeuillehouder*

1 Context, vraagstelling en werkwijze

1.1 *Context*

Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) maakt een dynamische ontwikkeling door. Van de oprichting van de gemeenschappelijk regeling VRK en de integratie van de in de VRK gefuseerde onderdelen tot aan een start met de verdere versterking van de veiligheidsregio. Nadat in juli 2008 de laatste fusie (regionalisering van de brandweer) geformaliseerd is, werd halverwege 2008 prioriteit gegeven aan de verdere invulling van de bedrijfsvoerings-organisatie. Dit kon pas halverwege 2008 na afronding van de gesprekken met de ondernemingsraad en de bijzondere ondernemingsraad. Vanaf dat moment is de organisatieontwikkeling gericht op bedrijfsvoering en control gestart onder meer met het project "Bedrijfsvoering op orde". Pas na de eerder genoemde formalisering kon de organisatie in november 2008 de manager facilitair bedrijf en in maart 2009 de controller aanstellen.

Vanaf begin 2009 is het versterken van de bedrijfsvoering en control van de VRK hoog op de agenda gezet. Daarmee wordt beoogd beter grip te krijgen op risico's, meer inzicht in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en verbetering van de informatievoorziening op het strategische, management en operationele niveau. VRK hecht veel belang aan het verbeteren van bedrijfsvoering en control en werkt de kaders voor bedrijfsvoering en control op dit moment verder uit.

Bij het opstellen van de 2e bestuursrapportage 2009 is echter gebleken dat het genereren van de noodzakelijke financiële informatie nog moeizaam verloopt. Zo zijn directie en bestuur geconfronteerd met onvoorziene financiële tekorten die laat in de organisatie bekend zijn geworden. Dit vormde aanleiding voor het bestuur van VRK om de accountant een nader onderzoek te laten uitvoeren naar de financiële huishouding. In onderstaande paragraaf worden de bij het onderzoek behorende vragen uiteengezet.

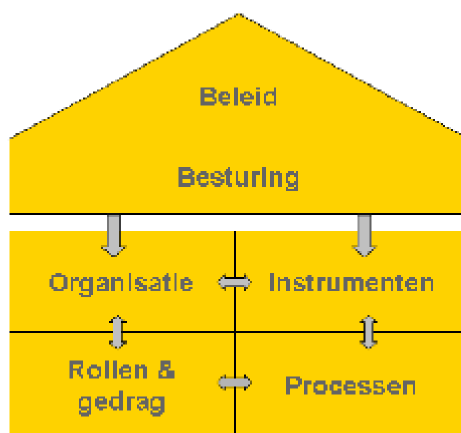
1.2 *Vraagstelling*

Het bestuur van de VRK wil graag de volgende onderzoeksvragen beantwoord hebben:

- Moeten er, en zo ja op welke wijze, maatregelen getroffen worden ter verbetering van de financiële huishouding van de VRK, opdat deze huishouding in 2010 zodanig gevoerd wordt dat negatieve afwijkingen zoals gemeld bij de behandeling van de 2e bestuursrapportage 2009 worden voorkomen?
- Is de budgetverantwoordelijkheid voldoende geborgd, zijn de financiële kaderstelling en uitvoeringsregels (incl. de begroting- en verantwoordingscyclus) voldoende bekend en worden deze ook naar behoren gehanteerd en is de informatie-uitwisseling vanuit de gemeente adequaat?
- Is het in gebruik zijnde financieel systeem (software) toereikend voor de VRK?
- Is de financiële ondersteuning vanuit het Facilitair Bedrijf (afdeling F&A) kwalitatief voldoende?

1.3 *Werkwijze*

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van onderstaand werkmodel, dat wordt gevormd door de vier elementen van het huis van bedrijfsvoering en control. Het gaat om de onderlinge samenhang van deze vier elementen en het besef dat die op hun beurt worden bepaald vanuit beleid en doelstellingen en het besturingsmodel van VRK.



Figuur 1: Werkmodel bedrijfsvoering en control

Naast analyse van documenten als beleidstukken, begrotingen, jaarverslagen, bestuursrapportage, de kadernotitie en andere financiële (verantwoordings)documenten is een negental interviews afgenomen. Naast medewerkers van de VRK (Hoofden van afdelingen binnen het Facilitair Bedrijf, één financieel adviseur, de controller, een lijnmanager van de GGD en een lijnmanager van de brandweer) zijn ook een drietal financieel medewerkers van gemeenten geïnterviewd. De interviewpartners zijn afgestemd met de coördinator en aanspreekpunt van het onderzoek.

Op basis van de analyse is eerst een conceptrapport opgeleverd dat de "foto" weergeeft van de huidige bedrijfsvoering en control per februari 2010 en daarnaast antwoord geeft op de in 1.2 genoemde vragen. Hoofdstuk 2 met de foto is gebaseerd op de documentstudie en de interviews, waarbij met name de feitelijke bevindingen worden gepresenteerd. Tijdens de interviews is doorgevraagd over verwonderpunten en achterliggende vraagstukken, mede naar aanleiding van onze eerste analyse op basis van de documentenstudie. Het concept-rapport is met direct betrokkenen, de directie en de portefeuillehouder besproken

2 “ Foto” bedrijfsvoering en control

2.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt de “foto” van de huidige bedrijfsvoeringsorganisatie gemaakt op basis van het werkmodel. Aan de hand van de vier elementen wordt de huidige bedrijfsvoering en control van de VRK per februari 2010 omschreven. Het is van belang om in deze rapportage het onderscheid te benadrukken tussen de totale bedrijfsvoering en de financiële bedrijfsvoering . Reden hiervoor is dat de VRK een organisatie in ontwikkeling is en op sommige punten vanwege deze “ontwikkelfase” verder zal zijn dan op andere punten.

De totale bedrijfsvoering van de VRK is in control op het moment dat voor het verantwoordelijk management (op verschillende niveaus) duidelijk is welke doelen moeten worden gehaald - programma- en productbegrotingen - én binnen welke kaders als ook richtlijnen gepresteerd moet worden. Dat is het kader waarbinnen de organisatie en processen worden ingericht en de informatievoorziening en beheersmaatregelen worden opgezet teneinde afwijkingen tijdig te signaleren en tijdig te kunnen bijsturen. Kaders en richtlijnen, de opzet en werking van control, de informatievoorziening en de administratieve organisatie en interne beheersing vormen de fundamentele inrichtingsvraagstukken voor een adequate besturing en beheersing van de organisatie. De financiële bedrijfsvoering van de VRK is in control als de budgetten binnen de bestuurlijke en organisatorische begrotingskaders worden opgesteld, budgetbevoegdheden duidelijk zijn en bij de uitvoering binnen de budgetten wordt gebleven, dan wel tijdig wordt gesignaleerd dat knelpunten zich voordoen en bijsturing (middels herschikking of begrotingsaanpassing) nodig is. De onderzoeksvragen die in dit rapport worden beantwoord betreffen de financiële bedrijfsvoering.

Kort verwoord, zolang bestuur, directie en management te maken krijgen met onverwachte tegenvallers, die niet tijdig genoeg worden gemeld en van een adequate aanpak worden voorzien blijkt de financiële bedrijfsvoering niet voldoende “in control”. De afwijkingen bij de VRK betreffen voornamelijk de afwijking begroting versus realisatie en het nog niet aansluiten van de begroting op de werkbegrotingen. De afwijkingen betreffen overigens niet zozeer het feit dat op operationeel gebied (in de drie kolommen) minder is gepresteerd. Zoals ook in de rapportages naar aanleiding van de accountantscontrole is vermeld, is de bedrijfsvoering van de VRK in ontwikkeling en is in de afgelopen jaren de noodzaak onderkend en gewerkt aan het versterken van de AO/IC om de “basis” op orde te krijgen.

2.2 *Beleid en besturing*

Voor de VRK ligt het beleid vast in “Holland op z’n Veiligst” (2007), het contourenplan voor de inrichting. Deze beleidsnota reikt tot en met 2010 en wordt medio 2010 vernieuwd voor de jaren erna. In 2008 en 2009 is deze beleidsnota vertaald naar een programmabegroting met drie programma’s en in 2010 ook verder naar een productbegroting voor de drie kolommen. Vanaf 2011 is de vertaling hiervan naar vijf programma’s. Daarnaast vormt het Beleidsplan Veiligheidsregio Kennemerland het belangrijkste fundament voor rampenbestrijding en crisisbeheersing.

"Holland op z'n Veiligst" geeft een meerjarenperspectief nog zonder duidelijke aansluiting met de begroting 2009 en 2010. Het systematisch afleggen van verantwoording op programma - en beheersniveau is nog geen gemeengoed in de organisatie van VRK, waardoor bijsturing niet eenvoudig is. Dit houdt verband met het nog in ontwikkeling zijn van de gedragsverandering in de organisatie, zoals in paragraaf 2.4 nader is uitgewerkt. Om een impuls te geven aan goede besturing en beheersing wordt de kaderstellende en bijsturende functie meer en meer uitgewerkt.

Integraal management wordt bijvoorbeeld verder ontwikkeld, waarbij uit de interviews blijkt dat het invoeren van integraal management iets is wat geleidelijk moet gebeuren. In de veranderfilosofie is het uitgangspunt het overdragen van taken en bevoegdheden, nadat vertrouwen is verkregen en overdracht ook daadwerkelijk mogelijk is. Verder worden in de kadernotitie begroting 2011 de financiële beleidsgrondslagen verankerd. Uit deze kadernotitie blijkt dat men bezig is de huidige focus gericht op de korte termijn te verleggen naar een meer planmatige benadering gebaseerd op visie op de lange termijn. Tot dusver kon in de opbouwfase van VRK beleid en besturing minder gericht zijn op de lange termijn. Uit de interviews blijkt dat die focus op de korte termijn doorwerkt in de organisatie met ad hoc in plaats van structureel sturen als resultaat. Deze adhocracy zorgt bijvoorbeeld voor een hoge ervaren werkdruk bij de medewerkers. Vanuit de lijn wordt benadrukt dat deze adhocracy deels te verklaren is door de samenhang tussen een "going" en "growing" organisatie. In de interviews wordt aangegeven dat naast de dagelijkse operationele gang van zaken ook de bedrijfsvoering dient te worden opgebouwd. Volgens de geïnterviewden kost dit veel tijd.

De verdere ontwikkelingen van de organisatie en de ambities voor de periode 2010 – 2013 zullen worden beschreven in de opvolger van "Holland op z'n Veiligst". In dit vervolgdocument zal specifiek rekening worden gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen, strategische ontwikkelingen binnen de drie kolommen, de bestuurlijk vastgestelde beleidsplannen en het financieel meerjarenperspectief. Bij dit laatste punt gaat het onder meer om de mogelijke vermindering van inkomsten van gemeenten en Rijk in 2012. Ook externe ontwikkelingen in 2011 zullen worden meegenomen – zoals de effecten van de economische crisis en de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Op directie- en managementniveau wordt gewerkt aan de een zo optimaal mogelijke rolinvulling en positiebepaling als het gaat om besturing van de organisatie. Drie keer per jaar worden management conferentiedagen georganiseerd gericht op het collectief van de leidinggevenden (1^e, 2^e en 3^e echelon). Bedrijfsvoering op orde wordt benadrukt tijdens deze dagen en krijgt topprioriteit. Verder worden ook scholingstrajecten ingezet over budgettering en financiën.

2.3 *Organisatie*

VRK is een organisatie zoals benoemd die nog volop in ontwikkeling is. Zo is bijvoorbeeld de reorganisatie binnen de Brandweer nog niet voltooid. Deze "majeure" reorganisatie wordt eind maart / begin april 2010 afgerond. In één van de interviews wordt aangegeven dat de organisatie nog 2 jaar nodig heeft om aan het gestelde ambitieniveau te kunnen voldoen. De verdere ontwikkeling van bedrijfsvoering en control heeft een prominente plaats in de huidige organisatorische ontwikkeling van VRK. Wie wat doet in het proces wordt nog verder uitgekristalliseerd, waarbij de controller een grote rol speelt als het gaat om regie en opbouw van de financiële functie.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden verder uitgewerkt. Daarnaast heeft het hoofd FA de taak het "financiële" huis op orde te krijgen. Vanuit de lijn is begrip voor de centrale regie, blijkt uit de interviews, maar waarde wordt ook gehecht aan uitvoering op decentraal niveau. Uit de interviews blijkt dat het wenselijk is dat facilitaire medewerkers dicht op die uitvoering zitten, als ook dat de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling tussen de verschillende ondersteunende disciplines goed is georganiseerd.

De controlfunctie is in deze "opbouw" fase een centrale functie, die de financiële functie uitgebreid ondersteunt, zo blijkt uit de analyse. Deze centrale functie vervult op dit moment een spilfunctie in het opzetten van de planning & controlcyclus en formele kaders als ook het creëren van een goed intern beheersingsysteem en adequate informatievoorziening.

Kort verwoord heeft in deze fase het ontwikkelen van het control instrumentarium en de implementatie prioriteit boven de meer toetsende en analyserende rol van de controlfunctie. Daarbij is van belang dat deze opbouwende en ondersteunende rol tijdelijk van aard is. Het in control zijn behoort tot de integrale verantwoordelijkheid van directie en management. Dit betekent dat na de transitiefase van het bouwen aan de controlorganisatie de rol van de controller meer toetsend en analyserend wordt.

Uit de analyse komt verder naar voren dat daar waar dat noodzakelijk is voor diverse projecten, de VRK de projectcontrol (beheersing van projecten) nog onvoldoende op orde heeft. Projectmanagement en projectmatig werken worden nog niet voldoende toegepast binnen de lijnorganisatie. Uit de interviews komt naar voren dat in de organisatie veel initiatieven en projecten worden gestart, waardoor men soms het spoor bijster raakt. In aansluiting hierop is aangegeven door de lijn dat er onvoldoende communicatie is over deze projecten en hun consequenties voor betrokkenen. Het regulier monitoren van projecten kan planmatiger, blijkt uit de interviews. Belangrijke elementen in projecten zijn communicatie, autorisatie (wie mag wat tekenen), periodieke budget- en inhoudelijke voortgangsanalyses en mogelijkheden tot escalatie. Op dit moment wordt hier overigens de nodige aandacht aan besteed. Medewerkers uit verschillende sectoren worden in 2010 opgeleid in projectmatig werken.

2.4 *Rollen en gedrag*

Uit de analyse komt naar voren dat de directie, het management en de uitvoering de principes van bedrijfsvoering en control voor een groot deel op hun netvlies hebben, maar dit komt nog onvoldoende tot uitdrukking in hun gedrag. Beleid en programma's worden vastgesteld, maar kaders en richtlijnen (meerjarenperspectief) moeten nog verder worden uitgewerkt. De vertaling naar - als ook de verankering in - taken en verantwoordelijkheden voor management en uitvoering is een attentiepunt. Van belang hierin is dat uit de interviews blijkt dat eigen verantwoordelijkheid – op proces en inhoud -, proactief handelen en prioriteiten stellen in het gedrag nog geen gemeengoed is (dit varieert ondermeer van verantwoordelijkheid waar het gaat om producten, bijhouden van gegevens maar ook tot gezamenlijke verantwoordelijkheid voor financiële resultaten). In één van de interviews kwam naar voren dat de kernwaarden van de organisatie "collegiaal, betrouwbaar, klantgericht en professioneel" nog onvoldoende worden toegepast.

Uit de gesprekken blijkt dat het toepassen hiervan een flinke omslag in denken vraagt voor directie, managers én medewerkers. Ontwikkel- en opleidingsprogramma's worden op dit moment op verschillende niveaus ingezet ter ondersteuning van de taakinvulling van management en uitvoering. Deze programma's dragen bij aan kennis op financieel gebied en dragen bij aan het verantwoordelijkheidsvraagstuk.

Uit de gesprekken is gebleken dat het belang van de professionalisering van de bedrijfsvoering en control van de VRK wordt onderkend door de directie. Het is ook de verantwoordelijkheid van de directie om de realisatie van dit veranderingsproces te bewaken door hieraan systematisch aandacht te besteden bij de aansturing en beoordeling van het management, de training en het monitoren van de resultaten.

Daarnaast wordt gekeken naar de ervaring en competenties van medewerkers F&A met betrekking tot de rol die zij op dit moment vervullen. De rolinvulling van de financieel adviseurs lijken onderling te verschillen en de taakopvatting en communicatie hierover is niet volkomen helder. Uit de interviews komt dan ook het belang van het doorvoeren van een professionaliseringslag naar voren met een gewenst resultaat dat men de principes van bedrijfsvoering en control volledig eigen maakt én dat helder is wat (door de lijnmanager) van de financieel adviseur wordt verwacht. Uit de interviews komt eveneens naar voren dat er twijfels zijn over de kwaliteit van een deel van de financieel adviseurs. Het ontbreken van proactief handelen wordt door de lijn ervaren bij zowel financieel adviseurs als andere medewerkers van F&A. Om te kunnen sturen wil een manager inzicht en overzicht, maar aangegeven wordt dat de medewerkers van F&A nog niet in staat zijn om te anticiperen op de rol van de lijnmanager. Verder wordt benadrukt dat een sterke (vaste) medewerker als nieuw hoofd F&A wenselijk is. Een hoofd van deze afdeling met een financiële bagage en de nodige aantoonbare slagkracht.

2.5 *Instrumenten*

Het planning en control instrumentarium is beschreven in het spoorboekje en men werkt hard aan de (tijdige) oplevering van diverse p&c producten. Dit lukt overigens nog niet voor alle producten zoals jaarwerkplannen / budgettering 2010, mede als gevolg van het piekmoment in het eerste kwartaal of wel de aansluiting met het gemeentelijke proces. Naast het laten draaien van de p&c cyclus blijkt uit de interviews, dat het ook van belang is dat in de jaarwerkplannen de causaliteit met financiën helder (en op orde) is én dat er meer dan nu aandacht komt voor nieuw beleid. Op dit moment worden bij sommige onderdelen van de VRK wel werkplannen gemaakt en vastgesteld, maar vanwege het ontbreken van de werkbegroting betekent dit een jaarwerkplan met een financiële paragraaf en een formatieparagraaf in concept (een zo goed mogelijke benadering van de werkelijkheid).

Uit de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren waar het gaat om duidelijkheid over de basis voor de begroting 2010. Er bestaat enige verwarring of deze begroting nu is gebaseerd op de begroting van 2009 of de realisatie van 2009. Uit de interviews met leden van de Commissie Bedrijfsvoering blijkt dat nog onvoldoende vertrouwen bestaat in de kwaliteit van de planning en control bij de VRK.

In februari is de herstructurering van de budgettering 2010 besproken in de directie en zijn een aantal besluiten genomen in het kader van budgetverantwoordelijkheid (vernieuwd nog niet vastgesteld mandaatbesluit), de formatieomvang per organisatieonderdeel (de formatie-omvang als toetsingskader voor de jaarwerkplannen 2010) en in het kader van de geformuleerde uitgangspunten (het creëren van kostenplaatsen en kostendragers, en het fiatteren van betalingen en overboekingen). Dit samen met de kadernotitie voor de begroting 2011 zijn grote stappen op weg naar een transparant instrumentarium voor de VRK.

Andere ontwikkelingen omtrent het instrumentarium is het feit dat bij het Facilitair Bedrijf (FB) op dit moment samenwerkingsovereenkomsten worden ontwikkeld (SWO's). Er is dit jaar een start gemaakt met de discrepantieanalyse met betrekking tot wat men in de organisatie bij de afdelingen van het FB kan en wil afnemen. Een belangrijk uitgangspunt voor deze SWO's is het huidige begrotingskader. Op basis van dit kader worden afspraken gemaakt over de kwaliteit en omvang van de dienstverlening. Op het moment dat de behoefte aan fte (uren) groter is dan de mogelijke levering, wordt gekeken of beschikbare en benodigde fte met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. In de interviews werd overigens de vraag gesteld of in de huidige werkwijze de SWO's niet een doel op zich zijn geworden en veel kostbare tijd is gestoken in het ontwikkelen van Producten en Diensten Catalogi (PDC's). In één van de interviews komt de SWO en het onderscheid in zelfstandige, primaire en extra taken aan de orde. Financieel beleid, personeelsbeleid en communicatiebeleid zijn hierin opgenomen als extra taken.

Naast de geëigende p&c producten is uit de interviews naar voren gekomen dat de huidige (management) rapportages niet eenvoudig uit het systeem kunnen worden gehaald (JD Edwards). Analyse informatie en gegevens voor de managementrapportages worden op dit moment slechts door één persoon uit het systeem gegenereerd, waarna nog een aantal handmatige handelingen wordt verricht door andere medewerkers van F&A.

2.6 *Processen*

De p&c cyclus begint meer vorm en inhoud te krijgen en is verwoord in het spoorboekje begroting- en verantwoordingscyclus. Belangrijk onderdeel hiervan is het begrotingsproces.
Het begrotingsproces, waaronder de budgettering, de werkbegrotingen en de budgetbevoegdheden zijn nog niet volledig uitgewerkt. De informatievoorziening gericht op een tijdige en volledig begrotingsproces is nog in ontwikkeling. Dit geldt ook voor het proces van budgettering en budgetbeheer. De herstructurering van de structuur van kostenplaatsen, kostendragers, de uitwerking van formatie en budgettering per organisatieonderdeel en de herziening van de overhead-toerekening zijn reeds uitgewerkt.
Budgettoedeling loopt nog achter op de cyclus, zie ook paragraaf 2.5. Het periodieke verantwoordingsproces is gestructureerd. Uit de analyse en interviews blijkt dat het proces van actief (tussentijds) verantwoorden nog in ontwikkeling is. Dit heeft mogelijk ook te maken met het gebrek aan proactief handelen zoals verwoord in paragraaf 2.4 bij rollen en gedrag.

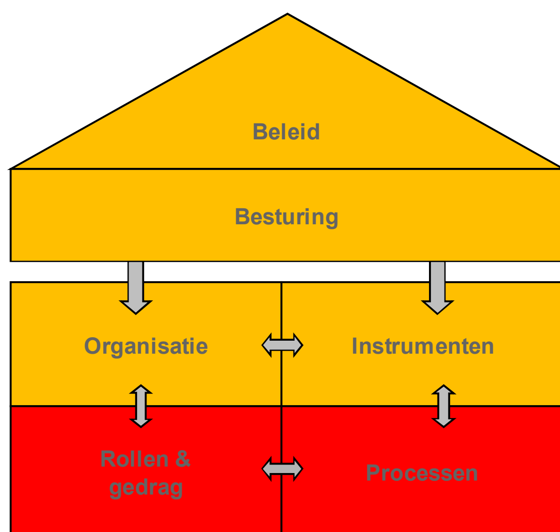
Een ander belangrijk proces binnen de VRK is het besluitvormingsproces en de implicaties als gevolg van dit proces. Uit de interviews komt naar voren dat het proces zelf niet voldoende helder is als het gaat om de status van besluiten en het moment van communiceren en/of doorvoeren van besluiten.

Daarnaast kwam ook de traagheid van het proces aan de orde, het gebrek aan aandacht voor de betrokkenen (management en uitvoering) én de impact van de besluiten op de betrokkenen.

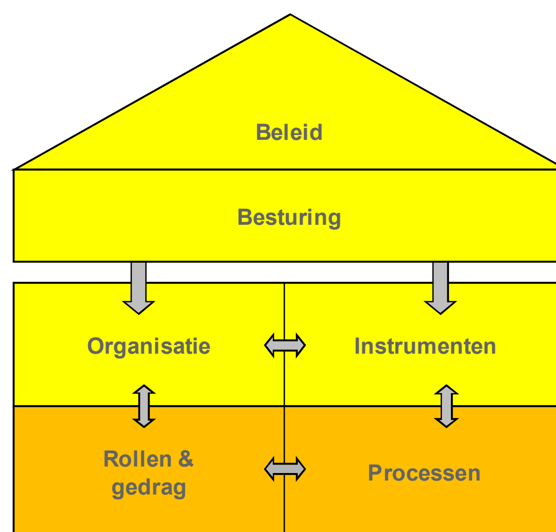
Verder geven de geïnterviewden van de gemeenten aan dat het gemeentelijke proces leidend is voor het begrotingsproces van de VRK. Dit kan de financiële sturing, control en verantwoording van de VRK als zelfstandige organisatie bemoeilijken en staat op gespannen voet met de eisen van de Wet gemeenschappelijke regeling. Het vertrouwen in de VRK als professionele uitvoeringsorganisatie is van essentieel belang. Op het moment dat dit vertrouwen aanwezig is en de zaken op orde zijn, kunnen de gemeenten meer op afstand staan van de VRK en de organisatie de ruimte geven op eigen kracht en eigen wijze daadkrachtig te functioneren. Op dit moment wordt hard gewerkt aan het opbouwen van dit vertrouwen, maar blijkt uit de interviews dat gemeenten veel vragen op individueel niveau beantwoord willen zien. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeenten de VRK die ruimte in het kader van de regionalisering wil geven op het moment dat de zaken op orde zijn.

2.7 *Ontwikkeling bedrijfsvoering 2009 – 2010*

In onderstaande figuren wordt het huis van bedrijfsvoering op twee momenten weergegeven. Het huis in 2009 geeft door middel van vier kleuren de stand van zaken van bedrijfsvoering en control weer op dat moment en het huis in 2010 de situatie per februari 2010. Het huis in 2011 geeft de toekomstige situatie van bedrijfsvoering en control weer als resultaat van de door de VRK ingezette versterkingsmaatregelen. Omdat het in dit geval gaat om de wenselijke richting wordt dit huis grafisch weergegeven in 3.6.



Figuur 2: Bedrijfsvoering en control in 2009



Figuur 3: Bedrijfsvoering en control in 2010

(groen)	*Volledig op orde*
(geel)	*Basis op orde*
(oranje)	*Aanzet op orde*
(rood)	*Niet op orde*

3 Beantwoording onderzoeksvragen

3.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk worden - op basis van bovenstaande " foto" - de vier onderzoeksvragen per paragraaf beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen worden eveneens aanbevelingen gegeven en in de laatste paragraaf wordt op hoofdlijnen de wenselijke richting van de bedrijfsvoering en control van de VRK geschetst.

3.2 *Onderzoeksvraag 1 maatregelen t.b.v. financiële huishouding 2010*

Negatieve afwijkingen zoals die zijn gemeld bij de behandeling van de 2e berap 2009, kunnen in 2010 niet worden uitgesloten. Het is van belang dat in 2010 voorwaarden worden gecreëerd om tijdig en betrouwbaar inzicht te hebben in de financiële resultaten van de VRK, zodat indien (dreigende) tekorten worden geconstateerd tijdige bijsturing mogelijk is.
Verdere maatregelen dienen te worden getroffen ter verbetering van de financiële huishouding. De belangrijkste maatregelen zijn hieronder puntsgewijs weergegeven.

- Besluiten van de directie rondom budgettering per direct invoeren (vb. nieuwe kostenstructuur invoeren en communiceren, duidelijkheid over budgetbevoegdheden en verantwoordelijkheden en een transparantie informatie-structuur).

- Met prioriteit afmaken van de werkbegroting (juist en volledig), zodat de drie kolommen met juiste informatie werkplannen kunnen maken. Goede communicatie hierover op juist niveau (directie / MT VRK).

- Kwaliteitsslag (professionaliseren) F&A doorvoeren, zie ook 3.5. Als onderdeel hiervan is het van belang:
    - Dat de afdeling F&A kwalitatief wordt versterkt en dat nagegaan wordt of medewerkers van deze afdeling mee kunnen in de kwaliteitsontwikkeling, ondersteund door een adequate aansturing en een coaching en opleidingstraject
    - F&A uitrusten met rapportage tool (al dan niet op basis van JD Edwards) of opfriscursus hoe huidige systeem te gebruiken.
    - Het invullen van de vacature van een senior financieel adviseur – coördinator p&c producten op minimaal HBO niveau (check juistheid, volledigheid en tijdigheid), op orde brengen AO en beheer bronbestanden in gezamenlijkheid met medewerker personeelzaken (vb. personeelsinformatie in PION).
    - Een stagiair voor extra taken als achterstanden wegwerken F&A (controles balansposten) en controleren gegevens in bronbestanden (juistheid en volledigheid) aan te nemen.

- Structuur communicatie wijzigen (intern én extern) als ook communicatie en daarbij behorende stukken. Van belang hierbij is onder meer het volgende:
  - Directiebesluiten, MT VRK besluiten, MT FB besluiten als ook besluiten BMT, GMT en VT via vaste communicatielijnen
  - Geen uitgebreide beraps, maar management informatie met tussentijdse indicatoren – meer naar bijsturingsdocumenten dan naar verantwoordingsdocumenten
  - In opzet heeft het CBV een adviserende rol ten behoeve van de directie van de VRK, hoewel niet alle leden van het CBV dit ook zo ervaren. De rol en daarmee de agenda van het CBV is niet bij iedereen even helder.

3.3 *Onderzoeksvraag 2 budgetverantwoordelijkheid, financiële kaderstelling en uitvoeringsregels en informatie uitwisseling vanuit de gemeenten*

De budgetverantwoordelijkheid is onvoldoende geborgd als gevolg van het ontbreken van inzicht in bij budgethouders. Uit de interviews blijkt dat lijnmanagers en andere budgethouders soms zijn of haar eigen budget niet kennen of een budget krijgen zonder er echt over te kunnen beschikken. Om meer en beter inzicht te krijgen is binnen de VRK ook het budgetteringstraject gestart, zie hoofdstuk 2.

Het spoorboekje voor de begroting- en verantwoordingscyclus is bekend en wordt ervaren als een goed instrument c.q. handvat. Op diverse punten (productbegroting) wordt op dit moment echter van de cyclus (termijnen) afgeweken en de rol/taaktoedeling aan de proceseigenaar is nog niet goed uitgewerkt. Bij de opbouw en invoering van de P&C cyclus wordt de opbouw soms nog verstoord door ad hoc korte termijn acties (werkbegroting moest wijken voor jaarrekening). Een voor alle betrokkenen duidelijk verloop van de p&c cyclus, de bestuurlijke besluitvorming en de terugkoppeling van besluiten naar budgetverantwoordelijkheden en andere betrokken van belang draagt bij aan een klimaat van wederzijds vertrouwen.

Uit de interviews komt, zoals eerder vermeld, naar voren dat de werkbegroting voor de kolommen nog niet beschikbaar zijn. Daarnaast komt naar voren dat budgethouders in hun beleving soms werken met een budget dat er feitelijk niet is op basis van de begroting van de VRK. Hierdoor worden zij soms geconfronteerd met veranderingen (bezuinigingen) in hun budget, waarbij zij het gevoel hebben dat dit hen overkomt. . Andersom geredeneerd werkt de budgethouder met een niet geautoriseerd budget. Uit de interviews blijkt tevens dat in sommige gevallen een budgethouder bij voorbaat weet dat de begroting en de daaronder liggende budgetten niet voldoende zijn om de kosten te dekken. Van belang is de verbetering van de communicatie over begrotingsaanpassingen. Besluiten van de directie moeten gepaard gaan met een concrete vertaling van de financiële consequenties voor de begroting. Lijnmanagers dienen alert te zijn en proactief te handelen, rekening houdend met de financiële consequenties van veranderingen op hun eigen budget. Het hanteren van een verplichtingenadministratie per januari 2011 (in ieder geval voor projecten en in de toekomst voor de organisatie als geheel) kan bijdragen aan de verdere borging van het budgethouderschap. In de organisatie wordt aandacht besteed aan het vergroten van de kennis en het bewustzijn bij het management over de invulling van het budgethouderschap, onder meer door hieraan aandacht te besteden tijdens de management conferentiedagen.

De informatie uitwisseling met de gemeente lijkt nog niet afdoende geregeld, zoals blijkt uit de analyse en de interviews. Waar een groot deel van de geïnterviewden van de VRK aangeven dat de informatievoorziening voldoende is, wordt dit niet zo ervaren door de geïnterviewden van de gemeenten. Één van de gemeente zet een p&c product (berap) niet op de bestuurlijke agenda, omdat dit vragen oproept, waarop bestuurlijk geen antwoord gegeven kan worden.

Het vertrouwen in het proces komt op gang, maar het vertrouwen in de informatie (juistheid en volledigheid) is nog niet aanwezig. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de signalen vanuit het sectormanagement en F&A richting de gemeenten niet altijd eenduidig zijn. Uit de interviews blijft tijdigheid een punt van aandacht. In aanvulling op het versterken van het vertrouwen kan gedacht worden aan het maken van meerjarenafspraken met gemeenten gekoppeld aan de collegeperiode. Deze jaarlijkse afspraken kunnen dan worden gebaseerd op de hoofdlijnen uit het meerjarenkader.

3.4 Onderzoeksvraag 3 toereikendheid financieel systeem

Het in gebruik zijnde financieel systeem zelf lijkt toereikend te zijn voor de VRK, maar niet waar het gaat om het verstrekken van financiële overzichten aan het werkveld. Belangrijkste knelpunt vormt niet het financiële systeem zelf, maar de wijze waarop dit in de organisatie wordt toegepast. Op dit moment is er één persoon bij F&A die vanuit access de juiste gegevens kan genereren. Een andere financieel adviseur is belast met het inlezen van deze gegevens in excel en dan is het aan de financieel adviseur van een desbetreffende sector/werkveld om de juiste formules in het excel bestand te zetten en het overzicht te vervolmaken. Dit betekent grote afhankelijkheid en daarmee foutgevoeligheid. Er is vanuit F&A een roep om een hanteerbare rapportage tool of meer uitleg over hoe het huidige systeem te hanteren.

Uit de analyse blijkt niet direct dat er in de functionaliteit van het systeem iets ontbreekt, maar wel dat men de huidige werkwijze niet toereikend vindt. De mogelijkheden van het systeem lijken slechts door één persoon bij F&A te kunnen worden benut. Dit houdt mogelijk ook in dat het systeem niet toegankelijk is voor medewerkers (budgethouders) van andere organisatie-onderdelen. Van belang is dat het systeem toegankelijk is zo breed mogelijk in de organisatie en dat budgetverantwoordelijke medewerkers van de VRK toegang hebben tot relevante informatie teneinde via het systeem inzicht te hebben in de voortgang van de budgetten. De informatieverstrekking uit het systeem blijkt uit de analyse op dit moment te veel ad hoc en te weinig routinematige geregeld.

Op dit moment lijkt het systeem wel toereikend te zijn, maar cijfers zijn nog onvoldoende betrouwbaar. Daarnaast gaat veel tijd gepaard met het opvragen van deze gegevens en zijn de uiteindelijk benodigde cijfers niet volledig beschikbaar om de financiële functie optimaal te kunnen vervullen. De VRK kan de afgelopen jaren bijvoorbeeld niet meedoen met de GGD-benchmark, omdat juiste en betrouwbare gegevens niet kunnen worden aangeleverd.

3.5 Onderzoeksvraag 4 financiële ondersteuning F&A

Uit de interviews komt naar voren dat de financiële ondersteuning van de financieel adviseurs kwalitatief als niet voldoende wordt gewaardeerd. Op dit moment zijn volgens deze interviews een aantal adviseurs niet in staat sectormanagers of hoofden van afdelingen binnen het FB op juiste wijze te informeren en financieel te adviseren. F&A lijkt daarnaast nog op zoek naar de optimale taakverdeling in relatie tot de ervaren werkdruk.

Een professionaliseringslag en in het bijzonder een kwaliteitsslag zijn gewenst. Uit de analyse blijkt dat een andere oorzaak de taakinvulling van de financieel adviseurs zou kunnen zijn. Op dit moment zijn de adviseurs verantwoordelijk voor diverse taken, waaronder taken als het controleren van balansposten. Een scheiding in profiel van de adviseurs is wenselijk (geopperd door financieel adviseurs van F&A). Een betere taakafbakening is hierbij wenselijk. Daarbij kan worden gedacht aan adviseurs die zich richten op financieel advies en ondersteuning van het sectormanagement en adviseurs met een affiniteit voor de p&c cyclus. Op dit moment ervaren de financieel adviseurs dat zij worden overvraagd. Uit de interviews komt dan ook naar voren dat de vraag van de afdelingen en van de drie kolommen groter is dan de huidige capaciteit bij F&A aan kan. Dit zou mogelijk versterkt kunnen worden door het feit dat - in het licht van de SWO's - wordt geïnventariseerd wat de behoefte is van de organisatie ten aanzien van diensten van F&A. De idee dat daarmee de wensen dan ook worden ingewilligd is niet correct. Daarom is goede communicatie van belang, om het risico van ontevreden lijnmanagers (met te (hoge) verwachtingen) te ondervangen.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 hebben wij reeds aangegeven dat de huidige medewerkers van F&A een optimale financiële ondersteuning niet kunnen leveren en dat kwalitatieve versterking van F&A wenselijk is. Het gaat dan onder meer om een senior financieel adviseurmet minimaal HBO niveau, mogelijk academisch werk en denkniveau. Een financiële adviseur van F&A dient te beschikken over een uitstekend analytisch en communicatief vermogen. Daarenboven is het van belang dat een dergelijke adviseur gevoel heeft voor bestuurlijke kaders en kennis heeft van financieel economisch beleid. Het kunnen maken van koppelingen tussen cijfers en beleid is essentieel. Daarnaast dient een financieel (beleids)adviseur de externe ontwikkelingen die op de VRK af komen volledig te kunnen overzien en de consequenties naar de organisatie te kunnen vertalen.

3.6 De wenselijke richting van bedrijfsvoering en control

Uit de interviews en documentatie komt naar voren dat de eerste stappen wat betreft de versterking van bedrijfsvoering en control door de VRK zijn gezet. Nu is het van belang door te pakken en de focus op het instrumentarium en de processen uit te breiden naar de optimale invulling waar het gaat om de organisatie en rollen en gedrag. Binnen de sturingsfilosofie van de VRK is een belangrijk aandachtspunt dat leiderschap ontwikkelt van directief naar participatief management. Om na de opbouwfase de focus te verleggen, is het nodig planmatig te werken aan de gewenste bedrijfsvoering en control. In een organisatie in aanbouw is het belangrijk dat zoveel als mogelijk sprake is van continuïteit van leiding en de juiste voorwaarden worden gecreëerd.

Het betrekken van medewerkers is in dit proces van groot belang ter bevordering van het leerelement en het overdragen van eigenaarschap. Verder is hierbij de koppeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden essentieel en dan in het bijzonder het aanspreken van zowel management en uitvoering op die verantwoordelijkheden. Lijnmanagers zullen vanuit de eigen managementverantwoordelijkheid ook moeten bijdragen aan een adequaat financieel beheer van de organisatie. Verder zou in het nieuwe contourenplan 2010-2013 en in andere interne plannen meer aandacht kunnen zijn voor meetbare prestatie taakstellingen, zodat voor betrokkenen transparant is of de VRK en de verschillende organisatieonderdelen succesvol functioneren.

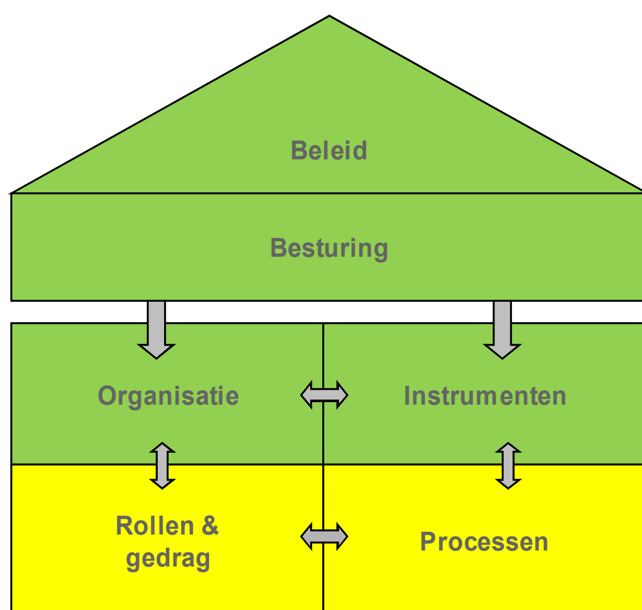
Het creëren van draagvlak voor de strategische kaders waarbinnen de kolommen werken is eveneens essentieel en ook het daadwerkelijk delegeren van bevoegdheden aan de verschillende budgethouders. Budgethouders zullen zich moeten ontwikkelen en beoordeeld zal moeten worden of zij mee kunnen in het gewenste veranderingsproces. Hierin heeft de directie een belangrijke verantwoordelijkheid.

Naast plannen dient er specifieke aandacht te zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van voorgenomen acties en of deze acties leiden tot de beoogde resultaten (i.e. masterplan ICT, FUWA plan/functieboek, conversietabel, procedures). Op basis van voortgangsinformatie kunnen binnen de VRK de noodzakelijk aanpassingen worden gedaan als gevolg van veranderde omstandigheden of verbetering van beheersing van processen, middelen en competenties. Ook kan met deze informatie beoordeeld worden of benodigde competentieontwikkeling van medewerkers daadwerkelijk plaatsvindt. Van belang is ook de evaluatie van het planning en controlproces zelf, zowel op inhoud als op relationeel vlak (stijl, draagvlak en communicatie). Dit om als VRK te kunnen leren en in de toekomst op een minder ad hoc wijze om te gaan met veranderingen en afwijkingen.

Minder ad hoc sturen kan mogelijk worden versterkt door het introduceren van controle op meerdere niveaus. Allereerst zelfcontrole waarbij hoofden, projectleiders, adviseurs, administratief medewerkers enzovoorts de eigen verrichtingen vergelijken met de door hem/haar gestelde of aanvaarde norm. Als dit een vast onderdeel wordt van de dagelijkse werkzaamheden draagt dit bij aan het gevoel van samen verantwoordelijk zijn voor het proces (*draagvlak*).

Daarnaast is meer interne controle op de organisatieontwikkeling en uitvoering belangrijk (vooraf vastgestelde doelstellingen met betrekking tot bedrijfsvoering en control vergelijken met de waargenomen werkelijkheid achteraf) als ook de interne controle op de activiteiten van de afdelingen binnen de VRK (FB). Oordelen als het gaat om het al dan niet halen van doelstellingen en op basis daarvan belonen/sanctioneren geeft invulling aan de *stijl* van besturen en beheersen van directie en management. Tot slot het niveau van de externe controle, waarbij het gaat om controle door de gemeenschappelijke regeling (AB/DB), waarbij de Commissie Bedrijfsvoering een adviserende rol kan vervullen. Dit niveau staat of valt met optimale *communicatie* (openheid, vertrouwen en het verstrekken van de juiste gegevens) over de resultaten van de VRK.

De door VRK ingezette ontwikkeling geeft vertrouwen dat uitgaande van het startpunt “bedrijfsvoering op orde”, de bedrijfsvoering en control in de periode 2010/2011 het gewenste niveau kan bereiken. De doelstelling dat in een periode van 2 jaar ook de rollen & gedrag en de processen geheel op orde zijn, is op basis van onze ervaring bij andere organisaties een ambitieuze termijn. Op de volgende pagina staat het huis van bedrijfsvoering en control 2011 weergegeven.



Figuur 4: Bedrijfsvoering en control in 2011

	Volledig op orde
	Basis op orde
	Aanzet op orde
	Niet op orde

Bijlage: Interviewpartners

Organisatie	Naam	Functie	Datum
VRK	Barbara Kleynen	Hoofd FB	4 februari 2010
VRK	Joke Reuling	Hoofd P&C	4 februari 2010
Gemeente Haarlemmermeer	Dennis Honcoop	Financieel adviseur	4 februari 2010
VRK	Maarten van Erven	Hoofd ICT	8 februari 2010
Gemeente Heemstede	Frank Leendertse	Financieel beleidsmedewerker	10 februari 2010
VRK	Martin Heuvels	Hoofd F&A a.i.	11 februari 2010
VRK	Jan Pieterse	Controller	11 februari 2010
Gemeente Haarlem	Ivo Evers	Senior advisuer concern control	11 februari 2010
VRK	Baudien Dijkstra	Financieel adviseur F&A	12 februari 2010
VRK	Mario Schoonderwoerd	Districtscommandant Brandweer	15 maart 2010
VRK	Peter Köhne	Sectormanager AGZ, GGD	15 maart 2010